

# 论我国撤并乡镇改革

张丽娜<sup>1</sup>, 刘晓莲<sup>2</sup>

(1.云南大学公共管理学院, 云南 昆明 650091; 2.厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 363105)

**摘 要** 当前我国某些地区出现乡镇行政区划改革, 有一些乡镇改革已经完成, 还有些正在酝酿改革。本文主要探讨我国撤并乡镇的原因、撤并乡镇的几种方式以及适合我国乡镇撤并的方式。

**关键词** 撤并乡镇 撤并方式 乡镇自治

**中图分类号** D034 **文献标识码** A **文章编号** 1673-2596(2009)12-0110-02

乡镇是我国的最基层的行政区划单位。建国以来, 乡镇行政区划进行过多次调整。现阶段的乡镇行政区划是在根据1982年《宪法》和1983年中共中央、国务院通知规定恢复乡镇行政建制, 实行“县—乡、镇—村(居)民委员会——村(居)民小组”四级管理体制下建立起来的。随着改革开放和经济建设的发展, 一些省份依据国家对建镇的规定, 对乡镇行政区划进行了一些调整, 在调整过程中出现分乡、并乡和微调乡镇等情况。从实际情况来看我国乡镇数量从1983年的56331个到2005年的35473个, 已经缩减了将近22000个, 而且到2005年, 全国平均每个乡镇的面积为250平方公里左右, 户数为5600多户, 人口为21000多人。结合各方面因素, 从当前我国乡镇改革的趋势来看, 更多的是采用了撤并乡镇的方式, 如宁夏乡镇的撤并、黑龙江省巴彦县乡镇改革、湖北省咸安区乡镇行政区划调整等。

采取乡镇撤并的乡镇行政区划改革是因为撤并乡镇有利于当前我国乡镇发展。实践证明, 根据经济和社会发展的需要, 进行合理地撤并乡镇, 调整乡镇规模和布局, 能提高乡镇的整体实力。以下将对我国乡镇撤并的原因进行分析, 介绍乡镇撤并的几种方式并对这些方式进行评价, 提出适合我国撤并乡镇的方式。

## 一、我国撤并乡镇的原因

### (一) 乡镇经济发展的要求

乡镇经济与城市经济不同, 我国乡镇经济具有很强的区域性, 受政府的影响很大。通常政府是否支持决定了这一地区经济的发展前景。如在云南省的一些乡镇中, 政府部门提供各种条件, 如技术、销售渠道、资金等支持当地的烟农, 这些乡镇的烟草业就很发达, 这就是所谓“行政区经济”。“‘行政区经济’现象, 是指由于行政区划对区域经济的刚性约束而产生的一种特殊区域经济现象。行政区政府在区域经济发展中起主导性甚至决定性的作用, 是行政区经济区别于经济区经济最重要的特征。”撤并乡镇可以增大范围, 扩大经济区域, 实现规模经济。

现有的乡镇行政区划大部分是在20、30年前确立的, 与当时的经济发展水平相适应。而乡镇行政区过多过小易造成乡镇之间的地方保护主义, 不利于资源的优化配置和当前农村规模化和集约化经济的发展。撤并有助于乡镇集中财力, 进行中心集市建设, 有助于产业集聚、结构互补, 加快小

城镇的建设步伐。学者们从经济方面考虑, 把乡镇撤并分为: 扶贫式的撤并、经济规模效应式的撤并和资源互补式的撤并。

### (二) 乡镇财政陷入困境

乡镇的财政收入主要依靠县拨款和地方税收。而乡镇的机构臃肿、人员过多导致成本过大, 支出严重超标。目前我国乡镇政府普遍出现财政困境, 给乡镇的发展带来一系列的问题: 财政负债分散了基层政府的精力, 影响政府的形象, 向农民摊派、集资、收费屡禁不止, 增加了农民负担, 甚至一些地区由于农民负担过重而出现农民与政府关系紧张, 影响乡镇社会稳定, 负债多使得乡镇的公共基础设施和公共服务严重不足, 政府无力承担应有的责任。这些由乡镇财政困境带来的问题导致地方政治不稳定, 出现治理危机。

### (三) 乡镇政府体制改革的要求

现阶段我国推行乡镇政府体制改革, 要求精简人员, 转变政府职能, 建立有限责任政府。撤并乡镇并不是简单地从数量上来减少乡镇的数量, 而是要真正使乡镇政府符合现在乡镇经济社会发展的要求。精简人员就是要减少乡镇政府的工作人员, 转移一部分政府人员。撤并乡镇行政区划, 把原先需要两个或多个的乡镇政府转化为一个乡镇政府, 可以减少乡镇政府的总体工作人员。转变乡镇政府职能和建立有限责任政府就是要使政府职能从微观经济管理转向宏观调控, 使经济运行转向以横向为主的市场经济, 同时政府履行自己的职责, 增强社会管理职能。这要求乡镇行政区划的结构体系由幅度小向幅度大的方向转变, 使农村经济产生规模效益和优化资源互补, 为农村经济的发展创造条件。

## 二、撤并乡镇中的五种方式及其评价

### (一) 强乡, 即建立中心镇

学者们关于中心镇的定义有以下三种: 中心镇是在一个县域范围内客观形成的若干个区位优势和产业优势比较明显、综合经济实力比较强、对邻近地区产生示范效应、辐射效应的重点小城镇。中心镇是在村镇体系中处于中心地位, 比一般建制镇和乡集镇的聚集功能相对较强, 辐射范围相对较广的建制镇, 其组成包括县城镇和部分发展程度较高的建制镇。中心镇是在几个乡的范围里区位优势、原来集镇规模较大、人口较多、基础设施较好的老建制镇。总之, 建立中心镇是依据区域经济发展理论和地区经济实力,

在行政或经济辖区辐射范围内建立起来的。

中心镇的设置具有很强的经济或行政区域性。在我国沿海地区、经济比较发达的地区或者是行政区划比较相似的地区已经建立起来了中心镇。在行政管理方面,中心镇要求有较强的乡镇政府,为乡镇提供经济发展条件和公共产品。中心镇的作用在于区域经济发展和社会发展提供基础设施条件。

实践证明,建立中心镇对乡镇经济发展起到非常积极的作用。但中心镇的建立一般在经济比较发达的地区,而且乡镇之间要有比较多的相似之处。另外中心镇的建立是否会精简机构,整合乡镇经济,是一个需要时间来证明的问题。

#### (二)虚乡,即取消乡镇政府,改为乡镇办事处

虚乡就是乡镇政府并不真正存在或者说取消乡镇政府。管理乡镇公共事务的是县政府在乡镇设置的乡镇办事处,取消乡镇财政收入,由县政府直接提供。这是根据组织层次理论,组织的层次与组织幅度成反比,组织的层次越多组织幅度就越小,组织的层次越少组织的幅度就越大。减少乡镇政府一层层次,扩大县政府的权力,有助于统一协调县的公共事务,同时可以暂时解决乡镇的财政问题。但是,乡镇办事处的权限问题以及设置乡镇办事处是不是会增加县政府的工作负担是要慎重思考的问题。

#### (三)弱乡,即乡镇自治

新公共管理理论中提倡效率政府,将政府的一些职责通过委托—代理给市场经济,或以合同的方式让市场来提供。政府关注更多的是社会发展中存在的问题,是一个掌舵的政府。政府所需要做的是为社会和经济的发展创造条件,提供公共服务。弱乡论是主张建立一种服务型政府而不是强制型政府或行政性政府;弱乡要求乡镇居民参与乡镇发展,对关系自身利益的问题提出意见,乡镇的发展是由乡镇当地的人民来决定的,而不是由乡镇政府更不是上级政府决定。这要求乡政府给群众放权,县政府给乡政府放权。

地区自治在国内外都有例子,要达到地区自治不仅要求地方政府要有服务意识而且要求当地群众有很高的自身发展意识。虽然乡镇自治对于乡镇发展来说具有很好的前景,但从当前我国乡镇发展情况来看,要达到乡镇自治还有很长的路要走。

#### (四)发达地区采取乡镇自治,欠发达地区设县政府派出机构

这种方式是针对我国乡镇发展不平衡的现象提出的,综合了弱乡和虚乡两种形式。发达地区由于经济实力比较强,有财力来承担地区的基础设施建设。欠发达地区尤其是西部乡镇,连温饱问题都没有解决,如何用自己的财力建设乡镇,这要县政府作出积极的回应,由县政府派出乡镇机构来管理乡镇地区的社会事务。

#### (五)一镇两区,平等对待

乡镇合并后,在原有乡镇设立区,由镇对区领导,区对原乡镇进行管理,对原乡镇的管理不会发生很大的变化。这

可以避免行政区划改革而带来的一系列问题,如群众不满、原乡镇政府人员分流问题等。但这种方式只是一种撤并乡镇的过渡形式,不能将其看成撤并乡镇的最终目标。因为这种方式实质上并没有改变乡镇管理的方式,反而增加了管理层次,有可能解决不了乡镇发展中存在的问题。

#### 三、我国乡镇撤并的可行性分析

笔者认为乡镇自治是适合我国撤并乡镇的方式。从政治可行性来看,我国在少数民族地区已经设置了很多自治州、自治县和自治乡。虽然这与乡镇自治有很大的不同,但法律依据和相关的权限的设置却可以用来借鉴。乡镇自治需要得到中央政府的支持,同时也需要法律和法规的支持。

从经济可行性来看,服务型政府是建立在新公共管理理论基础上的,要求建立的是一个精简的政府,因此从长远来看这有助于减少行政经费,节省政府开支。另外乡镇政府只管理少量的和必需的社会事务,给乡镇民众带来更多的自由发展经济的空间。

从社会方面来看,由于乡镇自治中乡镇政府放权给民众,撤并过程中只要不触犯当地的风俗习惯,民众是接受权力的一方,在心理方面更容易接受。乡镇自治中社会的发展、人们接受新事物的能力等都会有所提高。在一定限度内,社会的发展趋势会更好。

在我国一些省份已经进行撤并行政,但效果并没有想象的那么好。原先撤并乡镇前所要达到的目标如减轻农民负担、精简政府、加快乡镇经济发展等并没有达到,反而给乡镇上的人带来不便。

但撤并乡镇符合社会经济发展的要求,发展趋势强。笔者认为乡镇撤并的目标是达到乡镇自治,建立服务型的乡镇政府,政府和群众通力合作建设乡镇。但当前我国的经济、政治等条件还不成熟,乡镇自治不能一步实现,可能要经过几种过渡形式,上述的撤并乡镇的几种形式就有可能成为某一阶段、某一时期的过渡形式。

#### 参考文献:

- [1]刘君德.中国行政区划的理论与实践[M].上海:华东师范大学出版社,1996.
- [2]浦善新,陈德戎.中国行政区划[M].北京:知识出版社,1995.
- [3]柳成焱.我国乡镇行政区划的演变特点及其改革路径[J].天津社会科学,2006(4).
- [4]叶小群.小城镇发展与乡镇行政区划调整及乡镇行政机构改革[J].小城镇建设,2001(2).
- [5]吴小明.新公共管理视角下的行政区划改革[J].科技创业月刊,2007(6).
- [6]华伟.建制镇的演变[J].中国方域,2004(2).
- [7]庞森权.美国小城镇政府的管理机制[J].中国方域,2001(5).

(责任编辑 孙国军)